

ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DAS CIDADES DE PORTE MÉDIO DO NORDESTE DO BRASIL

Vanice Santiago Fragoso Selva *

O processo de desenvolvimento econômico brasileiro iniciado após 1930 marcado pelo avanço do capital industrial sobre o capital mercantil, assume características urbanas, com o estabelecimento das bases de um pacto político favorável à industrialização, gerando a urbanização que se tornou um fenômeno constante nesse processo de desenvolvimento econômico.

A industrialização brasileira que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, na década de cinquenta, exigiu um grande número de obras nas indústrias e serviços localizados nas cidades, assim como no desenvolvimento do sistema de transporte. As cidades passaram a ser o espaço pioneiro na absorção da infraestrutura econômica produzida pela indústria e dos investimentos estatais através de políticas públicas que necessariamente são políticas urbanas. Essas políticas tornaram-se urbanas, mesmo que os seus objetos de ação estivessem fora da cidade pois, é nesta onde se dá a mercantilização e monetarização das relações sociais. O Estado passou então a assumir o encargo de estruturar a economia, assim como as áreas urbanas, uma vez que a iniciativa privada se mostrou incapaz de fazê-lo pela sua baixa produtividade.

A partir da década de sessenta, as políticas desenvolvidas adquiriram um caráter espacial ligado principalmente à questão das crescentes desigualdades regionais e ao acelerado processo de concentração urbana gerados pelo processo de desenvolvimento econômico via industrialização.

O presente trabalho visa fazer algumas reflexões sobre o processo que ocasionou transformações no espaço urbano das cidades de porte médio do Nordeste do Brasil onde foi desenvolvido o “Programa Nacional de Cidade e Capitais de Porte Médio” (P.N.C.C.P.M.), componente da política urbana dos governos pós sessenta e quatro, com o objetivo de contrabalançar os efeitos da concentração urbana decorrente da política econômica em curso. A análise se restringe ao Nordeste, região que se pretendia fosse capaz, através das intervenções do Programa, de conter o processo migratório para as Regiões do Programa, de conter o processo migratório para as Regiões Metropolitanas do Centro-Sul, particularmente Rio de Janeiro e São Paulo.

O.P.N.C.C.P.M., surge na fase do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II P.N.D.) que direcionou as ações do Governo Federal de 1974 a 1979 (Governo Geisel) embora só foi executado ao longo do Governo Figueiredo entre 1979 e 1985.

* Mestre em Geografia – Professora da Universidade Católica de Pernambuco – Recife – Pernambuco – Brasil.

O sub-título do II P.N.D “Brasil Potencial” mostra as expectativas do desenvolvimento econômico que condicionaram as ações públicas e privadas, a crença no crescimento contínuo da economia, do poder do estado e na expansão ilimitada do mercado. As metas estabelecidas pelo plano foram grandiosas assim como os recursos mobilizados para atingí-las, haja visto o crescimento da dívida externa.

Observa-se que no bojo do II P.N.D. estava contida uma estratégia de ordenamento do espaço nacional para atender aos imperativos do plano econômico, uma vez foram definidos papéis novos para as regiões e para o sistema de cidade pois, no período do I P.N.D. o rearranjo espacial da nação ficou em segundo plano, apesar de terem sido lançadas metas de uma integração do mercado nacional, via uma reestruturação da rede de cidade do país.

Em última análise, o II P.N.D. propunha implantar rapidamente o setor produtivo de base, necessário a complementação do quadro de fluxos de bens e serviço intersetoriais de uma moderna economia industrial, criando independência de importações em setores vitais. Para isso, foi necessário a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (P.N.D.U.) que serviu de base à reorganização do espaço brasileiro quanto aos fluxos de investimentos, criando regiões de atração e de expulsão dos mesmo para atender aos imperativos do II P.N.D.

No caso da Região Nordeste, objeto deste trabalho, todo o espaço regional foi caracterizado como área de expansão; foram dinamizadas as metrópoles regionais – Recife, Salvador e Fortaleza -, e criados pólos opcionais para o investimento; as cidades médias, correspondendo a todas as capitais não metrópoles e cidades com mais de 20 mil habitantes e de considerável influência regional.

No II P.N.D., o Nordeste era uma região vista como área de dinamização onde as cidades médias deveriam receber ações que promovessem o “crescimento das atividades produtivas, e a melhoria na infra-estrutura funcional e no equipamentos social das Capitais do Estado e dos pólos secundários regionais” (II P.N.D. p.89); também para os pólos foram estabelecidos objetivos que visavam a “dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercem ou vejam exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através do apoio às atividades produtivas, e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. A esses núcleos deverá caber importante função na contenção do processo migratório e no apoio às atividades agropecuárias e agroindustrias” (II PND p.89).

Para a implantação do P.N.C.C.P.M. (1976/1984), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (C.N.D.U.) encomendou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a elaboração de um programa visando a implantação do pólos méidos de desenvolvimento regional e, no final do ano de 1975 foi apresentada uma proposta de seleção de 39 cidades; em 1976 o

convênio para execução do Programa foi assinado com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (F.N.D.U.), através de um imposto sobre os combustíveis líquidos, sendo que os recursos teriam a chancela da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (E.B.T.U.).

Na fase inicial, o programa apresentou sérios obstáculos. Na área dos recursos, observa-se que a E.B.T.U., mantendo a chancela dos recursos para aplicação imediata, fez com que a maioria dos projetos fossem ligados ao sistema de transporte; logo foram implantados uma série de Distritos Industriais pois os recursos da E.B.T.U. poderiam ser canalizados para a construção das infra-estruturas viárias dos mesmos. No que se refere a execução local, manifestou-se o problema da transformação dos programas locais em projetos viáveis e as prefeituras não estavam capacitada para realizar projetos executivos no ritmo esperado. No tocante a inclusão de projetos de outros órgãos federais no P.N.C.C.P.M., muito comprometeu a eficácia do projeto como um todo, pois estes eram frutos de programações anteriores de outra esfera de planejamento.

Em 1977, as municipalidades participantes do Programa elaboram os seus perfis – “Perfil da cidade”-, onde se alinhavam seus principais problemas e a forma como o município poderia participar da política de desenvolvimento proposta no Programa. Neste momento ocorre uma redução brusca nos recursos dificultando a execução de projetos que haviam sido criados com o relatório do perfil, aliada ao acirramento do processo inflacionário, comprometendo o programa, apesar do aumento de projetos criados.

Como pode ser visualizado nos QUADROS 1 E 2, as capitais dos estados foram de forma feral as cidades contempladas com maiores convênios, pois estava claro que, no Nordeste, eram elas realmente as cidades mais importantes de porte médio.

Observando o QUADRO 1,, verifica-se que os recursos programados para investimentos no Nordeste ao longo dos anos 1976/1982, relativo aos projetos industriais, agro-industriais, de pesca e turismo, incluem inversões oriundas do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e dos próprios investidores, correspondendo as aplicações de todo o projeto para cada ano. Portanto, os efeitos da indústria sobre as Capitais de Porte Médio (C.P. Ms.), principalmente sobre o volume de emprego e renda, só devem ser avaliados em termos de ocorrências prováveis. Aprofundando a observação do referido quadro, conclui-se que, geograficamente, a concentração do investimento foi intenso nas regiões metropolitanas – Recife, Salvador e Fortaleza-, seguindo-se as C.P.Ms. – São Luiz, Aracujú, João Pessoa, Maceió, Natal e Teresina-, e em menor escala nas demais cidades de porte médio.

No que se refere a distribuição e aplicação de recursos no P.N.C.C.P.M. na Região Nordeste, o QUADRO 2 fornece dados sobre os recursos programados para investimentos na região ao longo dos anos 1976/1982. enfocando os investimentos na região ao longo dos anos 1976/1982. Enfocando os

investimentos programados pelo prisma dos setores de aplicação de verbas, observa-se que houve concentração nas áreas dos transportes e saneamento, fato que pode ser explicado pela vinculação no início do programa, da maioria dos recursos ao Fundo Nacional de Transportes Urbanos.

Para os 39 municípios escolhidos à implantação do P.N.C.C.P.M., houve uma alocação de recursos diferenciados segundo a importância política das cidades.

Sem querer se aprofundar na análise ou mesmo avaliação do P.N.C.C.P.M., o que não é objetivo deste trabalho, percebe-se que o Programa objetivou criar uma infra-estrutura urbana alternativa para receber o desenvolvimento econômico brasileiro, que se esperava ocorrer entre os anos de 1976/1982. Foi um programa concebido a nível global do país, ignorando as políticas de desenvolvimento regional existentes na época. Do mesmo modo, essas outras políticas econômicas ignoram o Programa. Como consequência da não articulação entre programas, as Cidades de Porte Médio receberam inúmeros projetos, sem no entanto tornarem-se importantes pólos econômicos capazes de conduzir o desenvolvimento regional ou estadual.

QUADRO 1
Região Nordeste

Projetos Industriais, Agro-Industriais de Pesca e Turismo-Aprovados entre 1976/1982

(x Cr\$ 1.000.000)

Cidades	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Total
REGIOES METROPOLITANAS	215.635,1	150.196,6	30.207,4	60.928,1	64.664,3	69.874,6	99.017,0	690.503,1
01 Salvador	131.611,6	121.552,0	13.047,4	49.510,8	12.622,3	22.608,3	55.919,1	416.871,5
02 Fortaleza	42.833,3	9.110,6	12.082,2	8.534,2	36.734,1	27.836,1	2.631,5	149.162,0
03 Recife	41.170,2	19.534,0	5.077,8	2.883,1	15.307,9	19.430,2	20.466,4	123.869,6
CIDADES DE PORTE MEDIO	117.688,7	37.937,0	20.778,5	28.848,5	234.848,5	15.756,4	28.400,2	484.176,0
01 São Luiz	14.348,7	-	-	237,8	223.228,1*	345,3	2.327,6	240.387,5
02 Aracaju	17.079,2	7.378,5	3.346,2	4.966,6	127,8	450,8	3.613,3	36.862,4
03 João Pessoa	19.445,5	4.482,7	525,5	4.203,3	1.916,4	9.171,9	1.553,7	36.899,0
04 Maceió	15.059,0	1.162,2	5.56,1	5.897,7	-	-	1.172,4	28.347,4
05 Natal	9.747,9	217,3	1.544,9	47,0	592,0	929,6	11.143,3	2.822,0
06 Teresina	17.651,5	-	-	-	-	4.238,7	-	2.390,2
07 Feira de Santana	4.023,9	1.244,9	-	8.801,0	4.136,6	582,2	162,7	18.351,3
08 Campina Grande	12,6	10.571,2	-	1.472,4	386,2	-	505,2	12.947,6
09 Estância	-	-	-	1.556,9	3.553,4	1.583,0	2.850,0	8.543,3
10 Sobral	7.310,2	-	-	-	-	-	-	7.310,2
11 Juazeiro	844,1	5.994,5	139,1	-	-	-	-	6.977,7
12 Itabuna	-	6.237,1	82,1	-	-	-	-	6.319,2
13 Ilhéus	3.292,5	-	2.970,4	-	-	-	-	6.262,9
14 Mossoró	-	-	-	-	-	2.920,6	3.000,0	5.920,6
15 Patativa	4.911,1	-	-	-	-	48,4	-	4.959,9
16 Caruarú	-	-	3.716,7	-	-	-	-	3.716,7
17 Caxias	-	-	2.448,9	-	949,1	-	-	3.398,0

(continua...)

Cidades	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Total
18 Petrolina	-	-	7,4	-	557,7	316,6	2.072,0	2.953,7
19 Alagoíinha	2.587,5	-	-	-	-	-	-	2.587,5
20 Garanhuns	1.375,0	648,6	-	263,5	-	-	-	2.287,1
21 Salgueiro	-	-	-	918,9	168,5	-	-	1.087,4
22 União de Santo Antônio	-	-	741,2	-	-	-	-	741,2
23 Jequié	-	-	-	401,6	-	-	-	401,6
24 Juazeiro do Norte	-	-	-	-	232,7	-	-	232,7
25 Vitória da Conquista	-	-	-	-	-	169,3	-	169,3
OUTRAS CIDADES	61.023,6	8.307,8	136.194,3	19.486,2	21.080,7	28.640,7	66.570,9	341.304,2
NORDESTE	394.327,4	196.441,4	187.180,2	109.181,0	320.593,5	114.271,7	193.988,1	1.515.983,3

* Este valor corresponde ao Investimento da Alcoa Alumínio S/A.

Fonte: SUDENE/SOP: Projetos Industriais Aprovados - 1976/1982, Recife, vários volumes.

QUADRO 2
REGIÃO NORDESTE

DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS NO PNCCPM NA REGIÃO NORDESTE (1976 - 1982)

CIDADES	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS CONVENIADOS POR SETOR E POR MUNICÍPIO*							RECURSOS CONV. E APLICADOS** (x Cr\$ 1.000 - 1982)		
	PLANEJ. E ADMINIST. (%)	INFRA-EST. VIAE TRASP (%)	SANEAMENTO (%)	INFRA-EST. ECONOMICA (%)	INFRA-EST. SOCIAL (%)	OUTROS PROJETOS	%	RECURSO CONVENIADO	RECURSO APLICADO	%
PIAUI										
Teresina	2,2	69,1	12,7	-	15,0	1,0	100	8.801.486	7.596.991	85,3
Florianop	6,8	10,7	46,8	-	32,9	2,8	100	762.099	353.315	46,4
Parnaíba	3,4	30,5	41,1	-	3,7	22,2	100	1.648.389	1.450.349	88,0
Picos	7,2	39,6	31,7	8,5	3,4	9,6	100	528.990	448.369	84,8
MARANHAO										
Bacabal	3,5	85,5	-	-	5,4	5,1	100	272.670	202.673	74,3
Imperatriz	-	-	22,9	-	77,1	-	100	187.960	43.180	23,0
Caxias	5,2	13,4	6,7	-	74,7	-	100	475.830	257.844	54,2
São Luiz	1,7	98,3	-	-	-	-	100	4.644.660	4.217.404	91,0
ALAGOAS										
Arapiraca	6,0	45,0	35,0	-	14,0	-	100	497.090	249.012	50,1
Maceió	3,9	36,6	11,0	-	12,8	35,7	100	12.722.050	3.677.033	28,9
BAHIA										
Jequié	14,4	11,8	39,4	-	34,4	-	100	377.180	268.923	71,3
Ilhéus	2,4	34,7	23,0	-	38,6	1,4	100	2.257.166	1.141.908	50,6
Itabuna	1,3	40,6	13,6	-	44,5	-	100	1.971.801	1.702.019	86,3
Paulo Afonso	16,6	-	71,1	-	12,3	-	100	63.500	43.180	68,0
Alagoinhas	6,3	12,3	10,2	-	69,7	-	100	976.986	892.875	91,4
Juazeiro	21,2	17,3	-	-	61,4	-	100	-	-	-
Feira de Santana	0,3	6,9	38,1	-	54,7	-	100	2.731.561	1.149.460	42,1
Vitória da Conq.	1,0	13,0	62,0	-	24,6	-	100	1.368.527	1.443.440	105,5
RIO GDE. DO NORTE										
Natal	13,5	62,0	6,7	1,5	12,0	4,3	100	4.642.323	5.276.271	113,6
Mossoró	5,5	50,8	31,4	-	7,5	4,8	100	993.905	1.017.268	108,9
Caicó	12,5	56,5	7,9	-	23,0	-	100	190.246	84.823	44,5
Currais Novos	36,4	63,6	-	-	-	-	100	69.850	89.890	128,6

(continua...)

(...continuação)

CIDADES	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS CONVENIADOS POR SETOR E POR MUNICÍPIO*							RECURSOS CONV. E APLICADOS** (x Cr\$ 1.000 - 1982)		
	PLANEJ. E ADMINIST. (%)	INFRA-EST. VIAJ. E TRANSP. (%)	SANEAMENTO (%)	INFRA-EST. ECONOMICA (%)	INFRA-EST. SOCIAL (%)	OUTROS PROJETOS	%	RECURSO CONVENIADO	RECURSO APLICADO	%
PARAIBA										
Campina Grande	3,9	32,9	2,5	-	-	60,7	100	6.661.700	5.836.720	87,6
João Pessoa	6,6	75,5	0,9	1,6	15,2	-	100	7.421.467	6.212.129	83,7
Cajazeiras	13,9	40,3	24,6	-	21,2	-	100	408.120	411.348	100,8
Patos	9,3	44,5	3,5	-	42,6	-	100	351.125	252.344	71,8
Souza	11,5	31,2	2,8	-	34,0	20,5	100	220.718	135.206	61,2
Bayeux	23,0	57,7	19,2	-	-	-	100	178.970	137.674	76,9
CEARA										
Crato	2,6	26,0	34,3	-	33,3	3,8	100	882.399	237.907	26,9
Iguatú	3,6	20,0	43,0	-	30,9	2,5	100	622.043	186.318	29,9
Sobral	1,2	30,2	33,8	-	24,8	10,0	100	1.123.668	158.611	14,1
Juazeiro do Norte	2,4	32,0	17,1	-	42,4	6,1	100	887.575	398.040	52,2
SERGIPE										
Estância	47,6	-	-	-	52,4	-	100	175.263	100.393	52,2
Aracaju	7,7	40,0	34,6	-	17,7	-	100	4.761.345	5.173.951	108,6
PERNAMBUCO										
Salgueiro	12,2	34,0	7,0	-	45,0	1,8	100	241.046	154.063	63,9
Garanhuns	6,1	34,0	4,7	-	24,0	3,9	100	1.117.842	1.298.720	115,4
Petrolina	2,9	56,7	1,3	-	37,9	0,1	100	2.327.858	3.040.177	130,5
Caruaru	5,5	30,2	8,4	2,0	26,7	27,2	100	1.810.212	1.306.567	72,7
Vit. de Sto. Antão	14,6	25,3	22,1	-	12,4	25,6	100	1.015.703	322.486	31,7

* Convênios do Programa PNCPM, vários anos.

** SUDENE, Programa CPM/NE, Relatório Final de Acompanhamento, Planilhas Originais.

No tocante ao processo de desenvolvimento econômico regional relativo aos projetos agro-pecuários e dinamização da economia rural, observam-se alterações no processo de modernização rural a partir dos anos sessenta, refletindo na relações de trabalho; a modernização técnica do latifúndio, transformando-o numa moderna empresa agrícola capitalista e a criação de uma produção baseada no trabalho camponês, o que fez estabelecer novas relações entre o campo e a cidade. Dentro desse processo, o local de consumo do trabalhador muda para a cidade especialmente aquelas com melhor infra-estrutura, tornando-se esta o local de organização da vida total do trabalhador e deixando de ser apenas um posto de comercialização ou prestação de serviços.

O processo de modernização das relações e de trabalho no campo encontrou nas C.P.Ms. uma estrutura econômica e social mínima capaz de receber a massa trabalhadora “liberta” do campo; logo as periferias das C.P.Ms. deixaram de ser simples desdobramentos das áreas residenciais mais centrais, abrigando a população migrante do campo que ficou segregada, segregação esta imposta pelos antigos habitantes, representados por uma classe de origem social semelhante.

É nesse contexto que estas cidades de porte médio foram aos poucos, deixando de ter apenas aquelas funções que se restringiam praticamente as administrativas e de pequeno comércio, passaram a assumir funções de grandes cidades e logo entram no contexto urbano nacional.

De todas as capitais de porte médio a Cidade do Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, foi a que recebeu o maior percentual de recursos conveniados e aplicados distribuídos entre Planejamento e Administração, Infra-estrutura viária e transporte, saneamento, Infra-estrutura econômica e outros projetos (QUADRO 2).

Com a aplicação desses recursos, são imprimidas em Natal formas urbanas representadas pela instalação de indústrias, zonas habitacionais – representadas por extensos conjuntos habitacionais formando bairros de grande adensamento populacional -, centros comerciais, bancários, redes de infra-estrutura, sistema viário, edificações governamentais, etc...

O conjunto dessas novas formas configura a organização espacial urbana de Natal expressa pelo “conjunto de objetos criados pelo homem e dispostos sobre a superfície da terra, é assim um meio de vida no presente (produção) mas também uma condição para o futuro (reprodução)”. (Corrêa, p. 56).

Verifica-se a partir da década de setenta uma considerável expansão urbana da área urbana de Natal quando nesta década a cidade passou a contar com 16 bairros; após 1980, o número de bairros passou para 36, todos na zona urbana, sendo a maioria deles originados de conjuntos habitacionais favorecidos pela política habitacional desenvolvida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanização (SERFHAU).

Os processos associados de urbanização e industrialização impulsionados pela política de desenvolvimento regional, se intensificam na década de setenta gerando um quadro de desequilíbrio no mercado de trabalho, de distorções na distribuição da renda, devido a grande concentração populacional em Natal, o que provocou uma deficiência no atendimento dos serviços coletivos principalmente para as populações de baixa renda e média renda. O que se evidencia em Natal é o rápido crescimento demográfico sem no entanto ser acompanhado, nas mesmas proporções, o desenvolvimento urbano o qual implica num crescimento da economia, assim como num aumento do poder aquisitivo da população e consequente melhoria na cidade de vida. E esse fato tem provocado a formação de favelas nas áreas periféricas da cidade, assim como invasões em terrenos.

Durante o período de 1976 a 1985, foi despendido um esforço enorme de crescimento econômico pelos governos federais, respaldado por uma política urbana, onde foram feitos investimentos principalmente nas áreas metropolitanas e nas cidades de porte médio. De modo geral as cidades de porte médio cresceram em tamanho, houve direcionamento dos fluxos migratórios e investimentos no consumo coletivo, na infra-estrutura e programas de apoio a população urbana, mas, não obedeceu ao compasso do investimento na produção. A organização espacial das cidades assumem novas feições tornando-se lugares sem infra-estrutura mínima física e institucional para garantir a permanência da grande população que elas comportam; observam-se movimentos de invasões de terreno urbano, o fortalecimento de movimentos de bairros, as lutas contra o aumento das tarifas de ônibus, o grande índice de desemprego. Esse indicadores mostra a ausência de um projeto que conduza a política urbana e que existem várias políticas urbanas regionalizadas que se tornam elementos de estratégia de combate político a nível geral de reorganização da nação.

Bibliografia

ANDRADE, Manoel Correia de. O Nordeste e a Questão Regional, São Paulo, Ática, 1989.

BRASIL, República Federativa. II P.N.D. – 1974-1979.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo, Ática, 1989.

-----, Região e Organização Espacial. São Paulo, Ática, 1986.

SELVA, Vanice Santiago Fragoso. Aspectos da Política Urbana Brasileira. Revista Geolinda ANO 3 no. 05, 1990 (31-38).

-----, Organização Espacial Urbana de Natal. Tese de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 1988, 195 p. Datilografado.

SEPLAM/RN. Perfil da Cidade do Natal. Programa de Investimentos para Capitais e Cidade de Porte Médio. Natal, 1980.

ZANCHETI, Silvio Mendes e SERRA, Geraldo. O Nordeste e a Política Urbana. (1976/1984). Texto para Discussão no. 13. Mestrado de Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco – Recife, 1990.